
Amandemen Pasal 9 Konstitusi Jepang: Mungkinkah Berhasil Dilakukan?

Wendy Andhika

Center for East Asian Cooperations Studies (CEACoS), Univeritas Indonesia
Depok, Jawa Barat, 16424
<http://wendhika-wendie.blogspot.com>

Abstract

Japan effort made amendments to Article 9 of the constitution is strong enough to signal a change in perceptions and paradigms of the country in positioning itself and in seeing the outside world. If the amendments successful, it will change the architecture of Japan foreign policy which has been passive becoming more aggressive. It will impact to political constellation and polarization around. However, this paper wants to show Japan government domestically finds many obstacles. The obstacles center on a Japanese desire which not enthusiast to the amendment process in military issues and asked the leader of Japan to focus on humanity issues.

Keywords: constitutions, Japan pacifism, Diet, Shinzo Abe, Japan Self Defense Forces

Abstrak

Upaya Jepang melakukan amandemen atas pasal 9 Konstitusinya memberi isyarat yang cukup kuat tentang perubahan persepsi serta paradigma negara tersebut dalam memposisikan diri maupun dalam melihat dunia luar. Amandemen tersebut, jika berhasil dilakukan, akan mengubah arsitektur politik luar negeri Jepang dari yang selama ini pasif, menjadi lebih agresif. Hal ini tentu saja akan berimbas pada konstelasi dan polarisasi politik di sekitarnya. Akan tetapi, tulisan ini ingin menunjukkan secara domestik pemerintah Jepang mengalami banyak hambatan. Hambatan tersebut bermuara pada keinginan masyarakat Jepang sendiri yang tidak terlalu antusias dengan proses amandemen pada persoalan-persoalan militer dan meminta pemimpin Jepang untuk berfokus pada masalah-masalah kemanusiaan.

Kata kunci: konstitusi, pasifisme Jepang, DIET, Shinzo Abe, Japan Self Defence Forces.

PENDAHULUAN

Salah satu keinginan Jepang saat ini adalah mengamandemen Pasal 9 konstitusinya. Amandemen ini merupakan salah satu bagian dari upaya merevisi kebijakan keamanan untuk keluar dari kebijakan pasifisme yang selama ini dianut Jepang. Pasal 9 itu sendiri berbunyi:

"1) Aspiring sincerely to an international peace based on justice and order, the Japanese people forever renounce war as a sovereign right of the nation and the threat or use of force as means of settling international

disputes;

2) In order to accomplish the aim of the preceding paragraph, land, sea, and air forces, as well as other war potential, will never be maintained. The right of belligerency of the state will not be recognized".¹

Kebijakan Pasifisme ini terlihat dari tidak adanya Departemen Pertahanan di dalam struktur pemerintahan Jepang, melainkan hanya lembaga yang bernama Badan Pertahanan Jepang (*Japan Defense*

Tabel 1
Perkembangan Persenjataan Negara-Negara di Asia Timur Tahun 1997 dan 2005

Negara	1997						2005					
	Sm	SC	AC	Am	CA	Br	Sm	SC	AC	Am	CA	Br
Malaysia	-	6	-	36	66	-	-	10	-	116	44	-
Singapura	-	6	-	13	131	-	3	6	-	40	87	-
Thailand	-	19	1	60	97	-	-	17	1	62	94	-
Filipina	-	1	-	48	5	-	-	1	-	46	11	-
Indonesia	2	29	-	106	80	-	2	29	-	91	72	-
Cina	61	54	-	211	3579	376	69	63	-	335	2769	290
Jepang	16	58	-	10	298	-	16	53	-	27	280	-
Korsel	6	40	-	53	385	-	20	43	-	48	493	-
Taiwan	4	36	-	423	554	-	4	32	-	343	421	-
Total	89	249	1	960	5195	376	114	254	1	1108	4271	290

Sumber: Diolah dari *The Military Balance 1997-1998, 2005-2006*, (London: International Institute for Strategic Studies (IISS)).
 SM= Submarines Am= Amphibious Assault (LS & Craft)
 SC= Surface Combattants (Frigate & Corvette) CA= Combat Aircrafts (FTR & FGA)
 AC= Aircraft Carriers Br= Bombers

Tabel 2
Belanja Militer Sejumlah Negara-Negara Asia Timur 1998-2004 (dalam US\$ Juta)

Negara	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Peningkatan 1998-2004
Malaysia	1.302	1.762	1.600	1.991	2.263	2.882	2.707	107,9%
Singapura	4.398	4.481	4.334	4.437	4.682	4.730	4.817	9,5%
Thailand	2.202	1.907	1.789	1.862	1.884	1.857	[1.761]	-20%
Filipina	729	714	752	704	739	750	756	3,7%
Indonesia	2.065	1.701	2.115	2.212	2.363	3.200	3.522	70,6%
Cina	[18.000]	[20.200]	[22.200]	[26.100]	[30.700]	[33.100]	[35.400]	96,7%
Jepang	41.362	41.439	41.726	42.150	42.619	42.729	42.442	2,6%
Korsel	13.026	12.672	13.450	13.839	14.487	14.860	15.488	18,9%
Taiwan	8.783	7.565	7.017	7.160	6.554	7.043	7.211	-17,9%

Sumber: SIPRI Yearbook 2005, *Armament, Disarmament and International Security*, (London: Stockholm International Peace Research Institute).
 [] = Perkiraan SIPRI

Agency) yang kedudukannya berada di dalam struktur kantor Perdana Menteri.² Namun pada tanggal 9 Januari 2007, Badan Pertahanan Jepang secara resmi statusnya ditingkatkan menjadi Departemen Pertahanan (*Japan Ministry of Defense*). Perubahan ini menunjukkan adanya keinginan Jepang untuk menjadi lebih asertif di bidang keamanan. Selain itu, Jepang juga melakukan sejumlah modernisasi persenjataan diantaranya adalah 1) melakukan kerjasama dengan AS dalam pengembangan TMD (*Theater Missile Defense*); 2)

membentuk pasukan reaksi cepat (*Rapid Development Force*); 3) meningkatkan (*up-grading*) sistem AEGIS bagi angkatan lautnya, dan; 4) meningkatkan kapabilitas angkutan udara (*air-transport lift*).

Bagi Jepang, amandemen konstitusi merupakan hal yang penting dalam modernisasi persenjataan dan menyusun kebijakan keamanan yang lebih asertif karena selama ini kebijakan keamanan Jepang selalu bergantung pada upaya interpretasi atas Pasal 9.

PEMBAHASAN

CINA DAN KOREA UTARA

Dinamika yang terjadi di Cina dan Korea Utara merupakan faktor penting di dalam perubahan orientasi kebijakan keamanan Jepang.³ Dalam satu dekade terakhir ini Cina telah melakukan sejumlah modernisasi militer. Perubahan tersebut tidak hanya berkait dengan modernisasi persenjataan namun juga doktrin operasional dan anggaran militer.

Salah satu perubahan di dalam doktrin operasional PLA (*People's Liberation Army*) adalah perubahan strategi dari *predominately annihilation* ke *coercive war-fighting*. Shock dan kejutan menjadi poin penting di dalam strategi serangan. Strategi ini tergambar di dalam prinsip "*Actively Taking the Initiative*" yang menekankan pada kebutuhan serangan pada sasaran dan waktu yang optimal untuk mengalahkan musuh dan "*Catching the Enemy Unprepared*", yang menekankan pada penyelubungan kapasitas dan tekanan melalui kamufase, muslihat dan

penggunaan tipuan untuk mengalahkan musuh melalui kekuatan tempur yang relatif kecil lewat serangan kejutan. *Pre-emptive strikes* menjadi pilihan bagi Cina untuk mengimbangi lawan yang menggunakan persenjataan yang lebih modern.⁴

Perubahan doktrin ini merupakan pelajaran yang diperoleh Cina dari memperhatikan evolusi perang sejak Perang Teluk tahun 1991 hingga Perang Kosovo. Berdasarkan operasi udara NATO di Kosovo PLA menyimpulkan bahwa kekuatan musuh yang superior dan didukung teknologi modern yang presisi dapat dihadapi secara efektif bahkan dengan menggunakan teknologi yang rendah, dan melakukan *counter-reconnaissance* menggunakan kamuflase dan penyembunyian, perangkat sederhana, penyebaran, dan pergerakan pasukan terus-menerus. Operasi udara NATO memperkuat fokus PLA terhadap penggunaan *underground facilities, landline communication*, dan gudang perbekalan yang tersembunyi dengan baik (*well-concealed supply depots*). Kemampuan militer Serbia mempertahankan diri melawan kekuatan lawan yang dilengkapi persenjataan canggih mengesankan para petinggi PLA.⁵

Sementara dalam hal modernisasi persenjataan, Cina melakukannya dalam semua matra tempurnya, darat, laut dan udara. Beberapa dari modernisasi tersebut adalah 1) Menambah armada udaranya dengan SU-30 versi penyerang kapal laut (*naval strike version*) yang mampu meluncurkan *anti-ship cruise missiles* (ASCMs); 2) Memesan 4 buah kapal selam kelas KILO dari Rusia; 3) Memproduksi kapal selam diesel-listrik (SONG) yang memiliki kemampuan menembakkan misil dari bawah laut, dan; 4) Mengganti 20 buah CSS-4 Mod 1, *Intercontinental Ballistic Missile* (ICBMs) dengan CSS-4 Mod 2 yang memiliki jangkauan lebih jauh.

Dari segi anggaran militer pun demikian. Dalam beberapa tahun ke belakang ini, anggaran pertahanan Cina selalu mengalami peningkatan. Secara konsisten Cina meningkatkan anggaran militernya, rata-rata sebesar dua digit dalam 13 tahun terakhir. Tahun 1994 anggaran militer Cina meningkat sebesar 18%, tahun 1995 meningkat lagi sebesar 21%, tahun 2005

meningkat sebesar 12,6%, tahun 2006 sebesar 14,7% dan tahun 2007 meningkat sebesar 17,8% menjadi US\$ 44,94 miliar.⁶

Dalam persepsi Jepang, ancaman Cina terhadap Jepang dapat dibagi ke dalam tiga skenario yaitu, 1) jika terjadi konflik bersenjata antara AS-Cina Jepang akan terlibat di dalam konflik tersebut sebagai akibat dari komitmen kerjasama antara Jepang-AS; 2) konflik Cina-Jepang dapat bersumber dari konflik klaim teritori (Pulau Senkaku) dan perebutan sumber daya laut, dan; 3) Cina melakukan manuver-manuver militer yang mengancam Jepang di Laut Cina Selatan untuk mengamankan kepentingannya.⁷

Alasan kecemasan Jepang ini beralasan jika ditinjau dari paradigma yang dimiliki militer Cina saat ini. Sejak tahun 1985 paradigma militer Cina telah berubah. Perubahan paradigma militer ini merupakan bagian dari perubahan paradigma yang lebih besar yang terjadi di Cina, yaitu perubahan dari Internasionalisme-Revolusioner (IR) yang bersandar pada perjuangan kelas menuju Nasionalisme-Konservatif (NK) yang bersandar pada negara-bangsa. Penyebab dari perubahan paradigma tersebut dapat dilihat dari kritik yang diajukan terhadap IR yaitu, pertama, kesibukan mengurus perjuangan kelas menyebabkan Cina kehilangan kontrol wilayah dan diambilalihnya (*occupy*) wilayah-wilayah Cina di Laut Cina Selatan oleh negara-negara lain. Kedua, perjuangan kelas yang menekankan pada *people's war* dengan jumlah pasukan yang besar telah menghabiskan dana yang besar pula. Selain itu, juga menyebabkan Cina kehilangan perhatian untuk membangun perekonomiannya.

Perubahan paradigma militer tersebut telah mengubah cara pandang Cina dalam menilai ancaman. Pertama, Cina melihat lautan sebagai sumber ancaman bagi kepentingan nasionalnya. Pertumbuhan penduduk dan perkembangan ekonomi mendorong negara-negara mencari sumber-sumber daya baru untuk mendukung perubahan yang terjadi dan lautan merupakan ruang baru bagi pencarian sumber daya tersebut. Bagi Cina, fenomena tersebut dilihat sebagai potensi konflik antar-negara dalam perebutan sumber

daya alam. Cina juga melihat bahwa pembangunan ekonomi, secara bersamaan, akan meningkatkan pula lalu-lintas perdagangan melalui jalur laut. Peningkatan ini akan melahirkan kerawanan terjadinya serangan, yang dilakukan oleh negara maupun aktor non-negara, terhadap lalu-lintas perdagangan global.

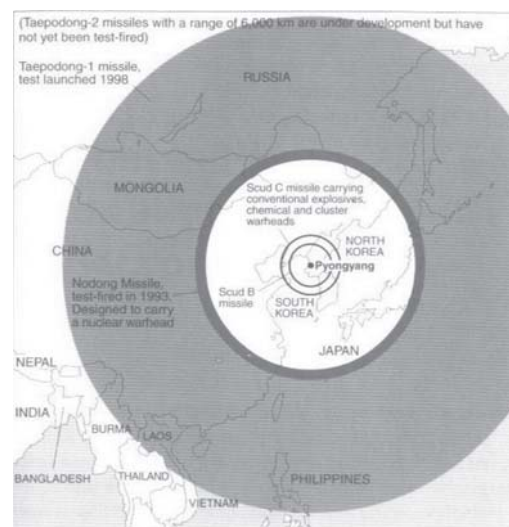
Kedua, pembangunan ekonomi adalah masalah pokok dan kekuatan militer (PLA) memiliki peran penting dalam mendukung pembangunan ekonomi. Dalam konteks kontemporer, hubungan ini tampak dari kepentingan jaminan ketersediaan energi bagi kontinuitas pembangunan ekonomi. Cina, jika diperlukan, akan menggunakan kekuatan militernya untuk menjamin ketersediaan energi. Ini terlihat dari kesepakatan kerjasama strategis Cina dengan Pakistan dan Myanmar. Dengan Pakistan, Cina memperoleh akses pelabuhan di Gwadar, Pakistan. Kerjasama ini membuka akses Cina ke Asia Selatan dan Timur Tengah yang kaya minyak. Sementara dengan Myanmar, Cina memperoleh akses fasilitas laut di Dawei, Myanmar. Kerjasama-kerjasama ini membuka kesempatan bagi Cina mengontrol jalur laut perdagangan internasional yang menyuplai kebutuhan energi bagi Cina.

Ketiga, integritas wilayah adalah masalah penting. Belajar dari masa lalu yang melupakan integritas wilayah, paradigma militer baru Cina bersikap sebaliknya. Banyaknya masalah klaim wilayah yang dihadapi dan hingga kini belum terselesaikan menyebabkan Cina melihat persoalan integritas wilayah sebagai salah satu ancaman yang dihadapi. Selain Taiwan, Cina juga terlibat masalah perselisihan dengan Jepang, Korsel dan Korut mengenai landas kontinen di Laut Kuning, terlibat klaim wilayah dengan Jepang di Pulau Senkaku, Teluk Tonkin dengan Vietnam dan Kepulauan Spratley dengan sejumlah negara di Asia Tenggara.⁸

Jepang juga memiliki kecemasan terhadap Korea Utara. Kemampuan rudal balistik Korea Utara (Taepodong-1) yang mampu menjangkau seluruh wilayah Jepang, serta diikuti oleh penolakan Korea Utara untuk mematuhi aturan-aturan keamanan internasional tentunya mendapat perhatian yang serius

dari Jepang. Kecemasan ini tampak dari pernyataan Shinzo Abe (pada saat itu masih menjabat sebagai Sekretaris Utama Kabinet Jepang) berkaitan dengan uji coba rudal yang dilakukan Korea Utara bulan Juli lalu. Abe menyatakan bahwa jika memang tidak ada pilihan, Jepang dapat saja menyerang basis-basis rudal Korea Utara sebagai upaya mempertahankan diri

Gambar 1
Radius Rudal Taepodong Korea Utara



Sumber: Frank Barnaby, *How to Build a Nuclear Bomb and Other Weapons of Mass Destruction*, (London: Granta Books, 2003)

Amandemen Pasal 9: Akankah Berhasil?

Untuk mengamandemen konstitusi yang ada Pemerintah Jepang di bawah kepemimpinan Shinzo Abe harus mampu melalui dua tahap seleksi. *Pertama*, mendapatkan persetujuan Diet untuk melakukan referendum amandemen konstitusi. Selanjutnya, *kedua*, mendapatkan persetujuan rakyat melalui referendum untuk melakukan amandemen konstitusi.

Tidak mudah bagi Abe untuk lolos dari proses seleksi tersebut. Hal ini dipengaruhi oleh beberapa faktor. *Pertama*, jajak pendapat terbaru yang dikeluarkan Asahi Shimbun memperlihatkan bahwa mayoritas masyarakat Jepang (78%) berpandangan bahwa pasal 9 tersebut telah menciptakan perdamaian bagi Jepang. Selain itu, 70% dari responden berkeinginan mempertahankan status JSDF (*Japan Self Defense Forces*) sebagaimana saat ini.⁹ Masih tingginya

persepsi ancaman terhadap Jepang di level internasional tampaknya menjadi alasan bagi masyarakat Jepang untuk mempertahankan pasal 9 tersebut. Persepsi ancaman dari negara-negara yang tinggi terhadap Jepang, jika diikuti dengan perubahan pasal 9 konstitusi Jepang dipandang oleh masyarakat akan makin meningkatkan kerentanan ancaman keamanan bagi Jepang.

Kedua, makin berkurangnya dukungan masyarakat terhadap pemerintahan Shinzo Abe. Perilaku Shinzo Abe yang provokatif merupakan salah satu alasan memudarnya dukungan dari masyarakat tersebut. Tindakan provokatif tersebut dapat dilihat dari pernyataan Abe yang menolak keterlibatan Jepang selama PD II di dalam fenomena “*jugin ianfu*”. Dimana pernyataan tersebut menuai kritik dari negara-negara yang mengalami pendudukan Jepang dan kembali meningkatkan ketegangan di kawasan. Pernyataan Abe yang kontroversial dan provokatif tersebut tentunya dilihat oleh masyarakat sebagai tindakan yang akan meningkatkan kerentanan ancaman keamanan Jepang. Selain itu, kabinet Abe juga tercemari oleh sejumlah skandal korupsi dan salah manajemen (dana pensiun). Turunnya dukungan terhadap pemerintahan Abe terlihat dari jumlah kursi yang diperoleh LDP dalam Pemilu Majelis Tinggi yang lalu. LDP hanya memperoleh 46 kursi dari 121 kursi yang diperebutkan.¹⁰

Ketiga, hasil penelitian *The Chicago Council on Global Affairs* tahun 2006 memperlihatkan bahwa bagi masyarakat Jepang ancaman utama yang akan dihadapi Jepang sepuluh tahun ke depan berturut-turut adalah: 1) pemanasan global; 2) persoalan terorisme; 3) ketersediaan energi; 4) penyakit (AIDS, Avian Flu, dll). Sementara berkaitan dengan kebijakan luar negeri masyarakat Jepang menempatkan perbaikan lingkungan hidup di prioritas pertama, kemudian disusul oleh; 2) pencegahan penyebaran senjata nuklir; 3) menjamin ketersediaan energi, dan; 4) menjamin pekerjaan bagi masyarakat Jepang.¹¹ Hasil penelitian ini memperlihatkan bahwa masyarakat Jepang lebih tertarik pada isu-isu keamanan insani (*human security*) atau keamanan non-tradisional daripada isu-isu

keamanan militer. Prioritas masyarakat Jepang pada masalah-masalah keamanan insani juga tampak dari hasil jajak pendapat yang dilakukan Asahi Shimbun. Survey menunjukkan bahwa 84% responden menginginkan amandemen konstitusi yang berkaitan dengan perubahan sistem dan pemberian jaminan hak-hak asasi manusia yang lebih luas, dibandingkan peningkatan kemampuan militer Jepang.

SEKURITISASI

Sekuritisasi berkait dengan tiga poin yaitu, 1) Adanya isu ancaman (*issues are presented as existential threat*); 2) Menyaratkan penanganan khusus (*requiring emergency/extraordinary measures*), dan; 3) Membenarkan tindakan khusus diluar prosedur/aturan normal (*justifying actions outside the normal bounds of political procedure*).¹² Sekuritisasi memiliki tiga unit utama yaitu:

- *Referent object: things that are seen to be existentially threatened and that have a legitimate claim to survival.*
- *Securitizing actor: actors who securitize issues by declaring something -a referent object- existentially threatened.*
- *Functional actor: actors who affect the dynamics of a sector. Without being the referent object or the actor calling for security on behalf of the referent object, this is an actor who significantly influences decisions in the field of security.*¹³

Keberhasilan sekuritisasi bergantung pada penerimaan atau persetujuan publik bahwa sebuah objek sedang terancam keberadaannya (*existential threat*) dan memerlukan penanganan khusus. Hal ini berkait dengan adanya *facilitating conditions*. Dimana *facilitating conditions* dipahami *the conditions under which the speech act work works*. *Facilitating conditions* ini ditopang oleh tiga poin penting yaitu, 1) Ketepatan penggunaan bahasa; 2) Modal sosial dari *securitizing actors*, dan; 3) Ancaman terhadap *referent object* harus dapat ditunjukkan dengan jelas.¹⁴

Dalam kasus amandemen pasal 9 konstitusi, pemerintahan Abe memperlihatkan adanya ancaman keamanan terhadap Jepang dari Cina dan Korea Utara

(*issues are presented as existential threat*). Ini terlihat dari sejumlah pernyataan yang dikeluarkan pemerintah dalam merasionalisasi kebutuhan amandemen konstitusi. Di sinilah kemudian pembenaran bagi tindakan khusus diluar prosedur/aturan normal dilakukan. Adanya ancaman dari Korea Utara dan Cina merupakan alasan pembenaran bagi dilakukan tindakan khusus (*justifying actions outside the normal bounds of political procedure*) yaitu, amandemen konstitusi.

Namun, upaya sekuritisasi ini tidak berhasil sebagaimana tampak dari hasil polling yang dilakukan oleh *Asahi Shinbun*. Ketidakberhasilan itu juga terlihat dari jatuhnya kredibilitas pemerintahan Abe akibat salah urus dana pensiun yang dilakukan pemerintahannya. Respon ini memperlihatkan bahwa masyarakat Jepang lebih peduli pada isu-isu non-keamanan daripada isu-isu keamanan militer.

KESIMPULAN

Dengan demikian, jika Abe tetap berniat untuk terus mempertahankan keputusannya mengamandemen konstitusi maka ia harus melakukan evaluasi terhadap tiga hal yaitu, *pertama*, penggunaan bahasa yang tepat agar pesan tersampaikan dengan jelas. Ini artinya, Abe harus mengubah strategi bahasa dalam melakukan sosialisasi untuk menjelaskan pentingnya meningkatkan kemampuan militer Jepang saat ini, untuk merespon perubahan-perubahan global yang terjadi. *Kedua*, Abe harus mampu memperbaiki citranya yang terus memburuk di mata masyarakat. Perbaikan ini penting untuk meningkatkan modal sosial aktor yang melakukan sekuritisasi atau *securitizing actors* (dalam hal ini Abe dan pemerintahannya). Karena dukungan politik akan lebih mudah diperoleh jika *securitizing actors* memiliki citra yang baik di tengah masyarakat. *Ketiga*, pemerintahan PM Shinzo Abe harus mampu menunjukan secara tepat ancaman keamanan yang dihadapi Jepang saat ini sehingga Jepang membutuhkan peningkatan kemampuan pertahanan untuk meresponnya.****

REFERENSI

- Barnaby, Frank (2003). *How to Build a Nuclear Bomb and Other Weapons of Mass Destruction*, London: Granta Books.
- Brown, Michael E.. et.al (ed.), *The Rise of China*, (London: The MIT Press)
- Buzan, Barry, et.al. (1998), *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder & London: Lynne Rienner.
- Li, Nan. "From Revolutionary Internationalism to Conservative Nationalism: The Chinese Military's Discourse on National Security and Identity in the Post-Mao Era", *United States Institute of Peace*, Peaceworks no. 39, Mei 2001.
- The Military Balance 1997-1998, (London: International Institute for Strategic Studies (IISS))
- The Military Balance 2005-2006, (London: International Institute for Strategic Studies (IISS))
- SIPRI Yearbook 2005, *Armament, Disarmament and International Security*, (London: Stockholm International Peace Research Institute)
- Kompas*, 4 September 2006
- Kompas*, 22 September 2006
- Kompas*, 5 Maret 2007
- Kompas*, 31 Juli 2007
- <http://www.defenselink.mil/pubs/20030730chinaex>
- http://www.mod.go.jp/e/d_policy/dp01.html
- <http://www.saag.org/papers13/paper1204.html>
- http://www.thechicagocouncil.org/UserFiles/File/GlobalViews/Global%20Views%202006_Japan%20FINAL.pdf
- <http://www.asahi.com/english/Herald-asahi/TKY200705030084.html>